

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Berndt Keller, Bernd Sörries

Der neue Sozialdialog auf europäischer Ebene:  
Erfahrungen und Perspektiven

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-Heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Der neue Sozialdialog auf europäischer Ebene: Erfahrungen und Perspektiven

Berndt Keller und Bernd Sörries, Konstanz\*

Der Artikel analysiert das Protokoll über die Sozialpolitik, das dem Vertrag über die Europäische Union als Anhang beigefügt war, bzw. das neue Sozialkapitel des Unionsvertrages nicht in rechtlicher, sondern vor allem in empirischer Perspektive. Der erste Teil besteht aus einer kurzen Zusammenfassung der Grundlagen der neuen Verfahrensregeln (qualifizierte Mehrheitsentscheidungen vs. Einstimmigkeit, Anhörungs- und Verhandlungsverfahren der Sozialpartner) sowie des Status der korporativen Akteure (EGB, UNICE). Der zweite Teil behandelt die ersten Versuche, das Verfahren des Protokolls zu gebrauchen (Europäische Betriebsräte, Elternurlaub, Umkehr des Beweislastverfahrens bei sexueller Diskriminierung, Teilzeitarbeit, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer). Im Mittelpunkt der Analyse stehen die verschiedenen Probleme, die sich im Implementationsprozeß der Ergebnisse der gesetzlichen Vorgaben und freiwilligen Abkommen ergaben (Interpretation und Anwendung der unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben, Repräsentativität der vertragsschließenden Parteien, Probleme von Verhandlungspaketen, demokratische Legitimierung). Der Schlußteil faßt die Hauptergebnisse zusammen (Umfang der ambivalenten Ergebnisse) und gibt einen mehr oder weniger pessimistischen Ausblick.

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Das neue Kapitel über Sozialpolitik
- 3 Die korporativen Akteure
- 4 Die ersten Versuche
- 5 Probleme bei der Anwendung des Sozialkapitels
  - 5.1 Probleme der Akteure bei der Implementation
  - 5.2 Prozedurale Probleme der Implementation
- 6 Zusammenfassung und Ausblick

## 1 Einleitung

Ursprünglich war die europäische Integration von den Mitgliedstaaten als Prozeß der rein ökonomischen, auf den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse abzielenden Integration konzipiert. Die soziale Integration sollte sich nach Auffassung der Mitgliedstaaten in einer quasi-automatischen Übertragung vollziehen, deren spezielle Förderung aus funktionalistischer Perspektive weder notwendig noch sinnvoll erschien. Da dieser Gleichschritt sich nicht einstellte, sind Unterschiede in den Geschwindigkeiten der ökonomischen und sozialen Integration seit ihren ersten Schritten ein dauerhaftes Problem.

Innerhalb der europäischen Sozialpolitik waren die Verfahren der Entscheidungsfindung einer der Hauptgründe für die Verzögerung. In den 80er Jahren verursachten die Rechtsgrundlagen der intergouvernementalen Entscheidungsprozesse, die häufig nur einstimmige Entscheidungen im Ministerrat zuließen, mindestens enorme Schwierigkeiten, wenn nicht gar Blockaden in der Arbeits- und Sozialpolitik. Verschiedene Länder, insbesondere Großbritannien, nutzten Vetopositionen intensiv aus. Ganz allgemein läßt sich sagen,

daß die Mitgliedstaaten einen Weg der europäischen Integration wählten, der die nationale Souveränität nur an gewissen Schnittstellen einschränkte, womit sie die „soziale Dimension“ des Integrationsprozesses vernachlässigten (Streck 1996). Die Haupterrungenschaften waren daher mit der Etablierung des Gemeinsamen Binnenmarktes verbunden, dessen Endziel die Europäische Währungsunion darstellt. Anfang der 90er Jahre stimmten in den Verhandlungen über den Vertrag über die Europäische Union (im folgenden Unionsvertrag) 11 der 12 Mitgliedstaaten, mit Ausnahme Großbritanniens, wesentlichen Veränderungen der Entscheidungsverfahren zu, die im Protokoll über die Sozialpolitik (im folgenden Sozialprotokoll genannt) und seinem Abkommen über die Sozialpolitik festgeschrieben und dem Maastrichter Unionsvertrag beigefügt wurden. Das sog. „opting-out“ Großbritanniens fand nach den Parlamentswahlen im Mai 1997 sein Ende. Dadurch verlor die bis dato häufig diskutierte Option eines „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ und/oder der sog. „variablen Geometrie“ der Integration ihre sozialpolitische Brisanz (Streck 1994).

Auf dem Amsterdamer Gipfel Mitte 1997, der die im Frühjahr 1996 begonnene Regierungskonferenz beendete, beschlossen die Mitgliedstaaten, das Sozialprotokoll in das Gemeinschaftsrecht zu integrieren.<sup>1</sup> Solange das Sozialprotokoll nicht Bestandteil des Unionsvertrages war, wurden alle Bemühungen, den Weg einer qualitativ wie quantitativ intensivierten Sozialgesetzgebung einzuschlagen, durch die Option der „variablen Geometrie“ bedroht. Die Kommission versuchte daher, das Problem der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen zu vermeiden, indem sie das Sozialprotokoll lediglich als letztmögliches Ultima ratio-Instrument begriff, welches ausschließlich dann Anwendung fand, wenn alle Versuche gescheitert waren, sämtliche Mitgliedstaaten in ein Rechtsvorhaben einzubeziehen.

Das Sozialabkommen institutionalisierte eine neue rechtliche Basis für den sog. „Sozialen Dialog“ der europäischen Sozialpartner (vormals Artikel 118b EGV) und fügte dadurch der traditionellen, informellen und freiwilligen Version eine neue hinzu. Seine alte Form, der intersektorale bzw. zentrale Dialog, der im Schloß von Val Duchesse eingeleitet wurde und stattfand, kann bis Mitte der 80er Jahre zurückverfolgt werden. Die Sozialpartner nutzten ihn lediglich für eine Reihe ge-

\* Prof. Dr. Berndt Keller lehrt Arbeits- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz. Dr. Bernd Sörries ist wiss. Mitarbeiter an der Universität Konstanz. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

<sup>1</sup> Im folgenden werden die Bestimmungen des Sozialabkommens mit der neuen Numerierung des Gemeinschaftsrechts, so wie es sich nach der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrages darstellt, zitiert (Artikel 118ff).

meinsamer Stellungnahmen und Erklärungen zu verschiedenen Fragen (wie Einführung neuer Technologien, Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte, berufliche Bildung) (vgl. EIRR 1997a zu einer vollständigen Auflistung).

Der neue, im Vergleich zu seinem Vorläufer stärker formalisierte Sozialdialog garantiert die Interessenvertretung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, der sog. Sozialpartner. Dieser Schritt bedeutet Priorität für Konsultation, auf freiwilliger Basis stattfindende Verhandlungen sowie Abkommen der Sozialpartner vor einer rein staatlichen Rechtsetzung, welche die Kommission einleitet und der Ministerrat beschließt, ohne daß die privaten Akteure wesentlich Einfluß nehmen könnten. Daher kann der neue Sozialdialog als zweite Säule der europäischen Sozialpolitik bezeichnet werden (Rhodes 1998) und weniger als reine Formalie ohne weiterreichende politische sowie rechtliche Folgen; er garantiert den Sozialpartnern mehr Einfluß innerhalb des Entscheidungsprozesses.

Der folgende Artikel befaßt sich mit Perspektiven und Problemen dieses neuen institutionalisierten Arrangements. Sozialdialoge, die nunmehr sowohl auf der zentralen/intersektoralen als auch auf der sektoralen Ebene stattfinden können, werden dabei ausschließlich in ihrer Makrovariante analysiert. Der Sozialdialog auf sektoraler Ebene bleibt hier ausgeblendet, da er zusätzliche Probleme in bezug auf institutionelle Arrangements (wie Paritätische Ausschüsse und informelle Arbeitsgruppen), Status der beteiligten Akteure und Ausmaß der Europäisierung von Wirtschaftsaktivitäten aufwirft (Keller 1997); diese Variante ist aus diesen Gründen irrelevant für die Fragestellung dieses Artikels<sup>2</sup>. Ebenfalls ausgeschlossen bleiben aufgrund ihrer abweichenden Rechtsgrundlage Dialoge zwischen Management und europäischen Betriebsräten (EBR) auf der Ebene multinationaler Unternehmen, die in der industrial relations-Literatur häufig analysiert werden (Blanpain/Windey 1994, Hall et al. 1995).

Um die neue Form des Sozialdialogs empirisch zu überprüfen, behandeln wir die ersten fünf Anwendungen des Sozialabkommens:

- den fehlgeschlagenen Versuch zu EBR oder ähnlichen Verfahren,
- den von den Sozialpartnern nicht übernommenen Vorschlag der Kommission zur „Umkehr des Beweislastverfahrens bei sexueller Diskriminierung“,
- die ersten erfolgreich abgeschlossenen Verhandlungen in Form des Abkommens zum Elternurlaub
- das zweite ausgehandelte Rahmenabkommen zur Teilzeitarbeit
- sowie Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer.<sup>3</sup>

Im Unterschied zu rechtswissenschaftlichen (Bödding 1996, Weiss 1992) oder ökonomischen (Goerke/Piazolo 1998) Betrachtungen steht im Mittelpunkt unserer Analyse die jüngste empirische Evidenz für Erfolg oder Scheitern der institutionalisierten Selbstregulierung. Weiterhin behandeln wir besonders die verschiedenen Probleme der Implementation der Vorschriften des Sozialabkommens bzw. des Sozialkapitels

<sup>2</sup> Die Probleme und Perspektiven des sektoralen Sozialdialogs werden in Keller/Sörries (1998) ausführlich behandelt.

<sup>3</sup> Die jüngste Initiative (März 1998) der Kommission nach den Bestimmungen des Sozialabkommens bezieht sich auf die von der Arbeitszeitrichtlinie ausgeschlossenen Arbeitnehmer, um die dort entstandene Regelungslücke zu schließen (EIRR 1998a).

sowohl auf der europäischen als auch auf der nationalen Ebene. Diese Verfahrensprobleme sind in den bisherigen Analysen weitgehend vernachlässigt worden. Allgemeine, unbeantwortete Fragen sind u.a. folgende: Kann das Sozialprotokoll als neues Mittel zur Förderung der Sozialpolitik und zum Schließen der Lücke zwischen sozialer und ökonomischer Integration bezeichnet werden oder täuscht es nur über grundlegende Defizite hinweg?

## 2 Das neue Kapitel über Sozialpolitik

Indem es den Sozialpartnern mehr Rechte und Verantwortung übertrug, folgte das Sozialprotokoll dem erneuerten, in der EU vorherrschenden Prinzip der Subsidiarität, welches private, dezentrale Regulierung einer staatlichen, auf EU-Ebene angesiedelten Regulierung vorzieht (Artikel 3b EGV) (Jacobi 1995). Das Abkommen über die Sozialpolitik, welches auf einen von den Sozialpartnern unterbreiteten Vorschlag zurückgeht, überträgt der Gemeinschaft neue Kompetenzen, europäisiert damit Teile des Arbeitsrechts und vereinfacht die Abstimmungsverfahren im Ministerrat (Bercusson 1996):

– Rechtsvorhaben nach Artikel 118, Absatz 1 und 2 erfordern, um europäisches Recht zu werden, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen anstatt Einstimmigkeit im Ministerrat. Diese Rechtsbasis verstärkt die Rechtsetzungsmacht der Gemeinschaft vor allem in bezug auf die Arbeitsbedingungen. Dieser Absatz schließt ein: Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz sowie die berufliche Eingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen.

– Rechtsvorhaben nach Artikel 118, Absatz 3 erfordern Einstimmigkeit. Sie beziehen sich auf soziale Sicherheit und sozialen Schutz der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

– Gemäß Artikel 118, Absatz 6 kann die Regelung von Arbeitsentgelt, Streik und Aussperrung nicht auf dieser Rechtsgrundlage erfolgen.

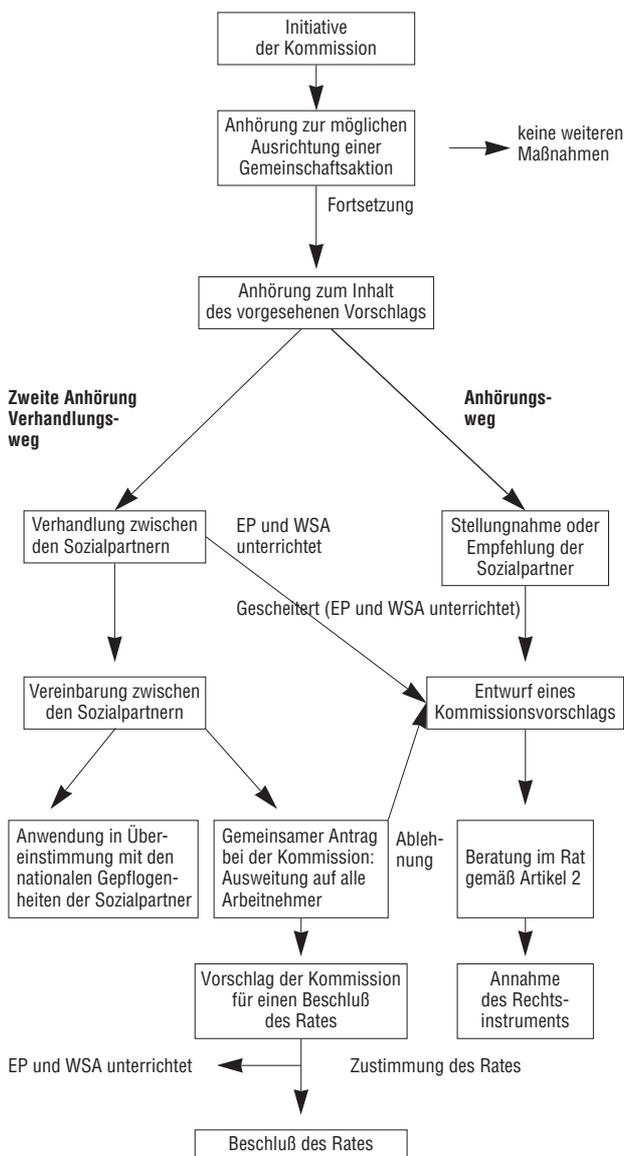
Neben den Änderungen der Regeln des Entscheidungsprozesses erkennt das Sozialabkommen die Regelungskompetenz der Sozialpartner offiziell an und formuliert ein verpflichtendes Verfahren für ihre frühzeitige Einbindung (siehe Schaubild). Sie müssen schon im Rahmen der Kommissionsinitiative zur möglichen Ausrichtung einer Gemeinschaftsaktion angehört werden, sofern sich der Vorschlag auf das Sozialabkommen bzw. das Sozialkapitel stützt. Damit wird eine stärker formalisierte Struktur im Vergleich zur früheren, eher pluralistischen Form der Interessenvertretung vorgegeben.

In der ersten „Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik“ (KOM (93) 600 endg.) konkretisierte die Kommission die inhaltlichen Bestimmungen des Maastrichter Sozialabkommens, um das zweistufige Konsultationsverfahren stärker zu strukturieren. Im Rahmen der Formulierung sozialpolitischer Vorschläge muß die Kommission die Sozialpartner zweimal anhören:

- erstens in allgemeiner Form vor der Formulierung eines Vorschlags zur möglichen Ausrichtung einer Gemeinschaftsaktion;

## Schaubild 1: Übersicht zur Verfahrensweise des Sozialabkommens

### Erste Anhörung



Quelle: KOM (93) 600 endg.

– zweitens in spezifischer Form zum Inhalt des vorgesehenen Vorschlags.

In der zweiten Phase des Konsultationsverfahrens sollen die Sozialpartner eine Stellungnahme oder Empfehlung zum Vorschlag der Kommission übermitteln. Sie können sich auch entschließen, die Kommission darüber zu unterrichten, daß sie in Verhandlungen eintreten und versuchen wollen, eine Vereinbarung abzuschließen. Damit verfügen sie über die Möglichkeit, den Kommissionsvorschlag zu ersetzen, indem sie das „bargaining in the shadow of the law“ (Bercusson 1992: 185) beginnen. Die Kommission stellt ihre eigene Initiative zunächst für den Zeitraum der Verhandlungen zurück und suspendiert ihre Aktivitäten, falls es zu einer privaten Vereinbarung kommt. Falls den Sozialpartnern die Aushandlung einer Vereinbarung gelingt, kann ihr Kompromiß auf Vorschlag der Kommission anschließend vom Ministerrat angenommen und dadurch Grundlage einer europäischen sozialpolitischen Entscheidung werden. Um bewußte Verzögerungen des Entscheidungsprozesses zu verhindern, ist der Zeit-

rahmen für die Anhörungsrunden, d.h. sechs Wochen für die erste und neun Monate für die zweite Phase, im Sozialabkommen festgelegt. Falls die privaten Akteure eine Fristverlängerung benötigen, können sie diese bei der Kommission beantragen. Infolge dieser rechtlichen Neuerung mit ihren erweiterten Beteiligungsformen haben die Sozialpartner einen Status erreicht, der dem des Gesetzgebers ähnlich ist.

Bei der Frage der Sozialpartnerbestimmung, die nicht im Sozialabkommen geregelt wurde, folgte die Kommission inhaltlich einer gemeinsamen Stellungnahme der „Val Duchesse“ Sozialpartner. In ihrer Mitteilung des Jahres 1993 legte sie die Kriterien für die offizielle Anerkennung einer Organisation als Sozialpartner fest:

- Die Organisationen sollten branchenübergreifend, sektor- oder berufsspezifisch sein und über eine Struktur auf europäischer Ebene verfügen,
- sie sollten aus Verbänden bestehen, die in ihrem Land integraler und anerkannter Bestandteil des Systems der Arbeitsbeziehungen sind, sollten Vereinbarungen aushandeln können und so weit wie möglich alle Mitgliedstaaten vertreten,
- sie sollten über geeignete Strukturen verfügen, um effektiv an dem Anhörungsprozeß teilnehmen zu können.

### 3 Die korporativen Akteure

Die bisher auf der zentralen Ebene von der Kommission als Sozialpartner anerkannten Verbände sind UNICE (Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände) für die Privatwirtschaft und CEEP (Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft) für öffentliche Unternehmen auf der Arbeitgeberseite sowie EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) auf Arbeitnehmerseite. Wegen der eng eingegrenzten Verbandsdomäne sowie des vergleichsweise geringeren politischen Einflusses der CEEP konzentriert sich die Analyse der korporativen Akteure ausschließlich auf UNICE und EGB. Als notwendige Voraussetzung ihrer Handlungsfähigkeit benötigen Verbände auf der europäischen Ebene ein Verhandlungsmandat ihrer nationalen Mitgliedsorganisationen:

– Der EGB vollzog die notwendige Satzungsänderung erst 1995; die nationalen Mitgliedsverbände können ihre europäische Spitzenorganisation seitdem durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen mandatieren (Artikel 13 der Satzung). Diese Änderung intendiert eine Stärkung und Intensivierung der Verhandlungskapazität des europäischen Dachverbandes. Diese Antwort im Rahmen der „Einflußlogik“ als verbandlichem Steuerungsmodus kann als großer Schritt in Richtung auf eine Internationalisierung der Interessenvermittlung angesehen werden. Beobachter interpretieren das Sozialprotokoll daher als Meilenstein für die Europäisierung nationaler Gewerkschaftspolitiken (Dolvik 1996: 15).

– Innerhalb von UNICE, der größeren und wichtigeren Organisation auf Arbeitgeberseite, sind ähnliche innerverbandliche Veränderungen zu beobachten. UNICE kann, falls notwendig, ein Verhandlungsmandat erhalten. Aber der Entscheidungsprozeß unterscheidet sich von den Veränderungen, die der EGB vornahm, in einem zentralen Aspekt: Im Präsidium ist Konsens zwischen den Mitgliedsorganisationen nach wie vor für alle auf der Basis des neuen Sozialkapitels anstehenden Entscheidungen notwendig. Diese interne Regel kann die Fähigkeit von UNICE zur Ratifizierung substantieller Vereinbarungen einschränken, weil nur eine Gegenstimme

zur Blockade und damit zum Scheitern innerverbandlicher Verhandlungen notwendig ist.<sup>4</sup> Durch diese Regel kann die Vereinfachung der Entscheidungsverfahren im Ministerrat durch Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen konterkariert werden.

Neben der Übertragung von Handlungskompetenzen bereitet die Qualität der Repräsentativität, die eine notwendige Voraussetzung für Verhandlungen nach dem Protokoll darstellt, insbesondere UNICE Probleme. Trotz ihrer offiziellen Anerkennung als repräsentativste Organisation privater Unternehmen aller Größen bezweifelt der europäische Dachverband der kleinen und mittelständischen Unternehmen, UEAPME, die umfassende Repräsentativität von UNICE. Im Gegensatz zum EGB hat UNICE keine sektoralen Organisationen, sondern nur nationale Dachverbände als Mitglieder. Der Grund liegt darin, daß UNICE die sektoralen Interessen bereits in ihren nationalen Dachverbänden repräsentiert sieht, da diese Branchenverbände als Mitglieder haben. Die Folge ist, „that UNICE is not in a position to standardise the sectoral interests of firms“ (Traxler 1996a: 291).

In jüngster Zeit hat UNICE allerdings wegen der latent zunehmenden Bedeutung der Sozialpolitik begonnen, ein informelles Netzwerk sektoraler Unternehmensverbände auf freiwilliger Basis aufzubauen, um im Rahmen dieses European Employers' Network (EEN) die Mitglieder über sektorspezifische Entwicklungen zu informieren sowie einen Meinungsaustausch einzuleiten (EIRR 1993). „Its objectives are to provide a forum for the exchange of views and information on social policy between European employer organisations, to promote convergence of views and positions among employers in order to enhance their ability to make strong and credible representations to the Community Institutions and European Trade Unions, and to prevent proliferation or duplication of overlapping agreements at the European level“ (Hornung-Draus 1998: 229). Ein anderes Ziel könnte darin bestehen, die generellen Politiken von UNICE nicht nur zu koordinieren, sondern sogar zu kanalisieren. Langfristig könnten die Kooperation sektoraler Verbände im EEN zumindest in einigen Branchen eine zweite Säule bilden und die Fébis (Fédérations européennes par branches d'industrie) ergänzen, die seit vielen Jahren bestehen und bislang vornehmlich für wirtschafts-, nicht aber für sozialpolitische Angelegenheiten zuständig sind.

Die Kommission ist der erste und wichtigste der korporativen Akteure, weil sie aufgrund ihres Initiativ- und Vorschlagsmonopols zunächst Regulierungsvorschläge unterbreitet und gemäß Sozialabkommen die Aufgabe hat, die Anhörung der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene zu fördern. Sie soll ebenfalls alle Maßnahmen ergreifen, die notwendig sind, um den Dialog der Sozialpartner zu erleichtern, „wobei sie für Ausgewogenheit bei der Unterstützung der Parteien sorgt“ (Artikel 118a, Absatz 1). Schließlich bleibt dem Ministerrat die endgültige Entscheidung über den von der Kommission unterbreiteten Vorschlag der Sozialpartner vorbehalten.

Die Hauptstrategien der korporativen Akteure im Rahmen des Sozialdialogs leiten sich aus ihren generellen Zielen ab:

<sup>4</sup> Eine andere Modifizierung des internen Entscheidungsprozesses betraf die Mitglieder des Verhandlungskomitees: In Angelegenheiten, die sich auf das Sozialabkommen bezogen, nahm der britische Dachverband CBI (Confederation of British Industry) teil, war aber wegen des „opting-out“ Großbritanniens nicht stimmberechtigt.

– Der EGB hält eine Vertiefung und Erweiterung der sozialen Dimension des Binnenmarktes im allgemeinen sowie des Dialogs zwischen den Sozialpartnern im besonderen für zwingend erforderlich, um die soziale Regulierung zu erreichen, die in der integrierten ökonomischen Gemeinschaft notwendig ist. Als mögliche Mittel betrachtet der EGB Lobbying, Anhörung und Teilnahme am Sozialdialog und, falls möglich, sogar Kollektivverhandlungen, welche Verhandlungen auf sektoraler Ebene einschließen sollten. Hinsichtlich des neuen Unionsvertrages forderte der EGB die „Verankerung der sozialen Grundrechte“ und das Ende des „opting-out“, „indem das Sozialprotokoll für alle Mitgliedstaaten für verbindlich erklärt wird“ (Hoffmann 1996: 96).

– UNICE ist vor allem interessiert an der Erhaltung des Status quo, der sich mit ihren Interessen am ehesten deckt, sowie an der Verhinderung einer zu weit reichenden Gesetzgebung, welche die Kommission anstreben könnte. Hinsichtlich des Sozialprotokolls besteht ihr vorrangiges Interesse in der Teilnahme an den vorgeschriebenen Anhörungsverfahren, um die Ergebnisse des Entscheidungsprozesses mitzugestalten und dadurch zu kontrollieren, anstatt mit einer externen und daher unkontrollierbaren Regulierung konfrontiert zu werden. Sofern UNICE überhaupt in freiwillige Verhandlung eintritt, verfolgt sie das Ziel, eine arbeitgeberfreundlichere Ausgestaltung des Rechtsinstruments zu erreichen, als das nach „Lage der Dinge auf der Grundlage eines von der Kommission ausformulierten und anschließend von den zuständigen EU-Organen beratenen bzw. beschlossenen Instruments zu erwarten ist“ (Schoenaich-Carolath 1996: 2). Eine grundlegende Änderung in der Bewertung des Sozialdialogs ist demnach nicht der Hintergrund von Verhandlungsaufnahmen (Jensen/ Madsen/ Due 1997). Bis dato besteht die generelle Strategie aus drei Teilen: Nationale Traditionen und Verfahren sollen respektiert und erhalten werden, die Autonomie der Sozialpartner soll auf allen Ebenen erhalten bleiben, ihre Freiheit zur Führung von Sozialdialogen soll uneingeschränkt sein, und schließlich sollen alle sozialpolitischen Maßnahmen der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, und damit dem sozialen Fortschritt und der Beschäftigung dienen. Der Sozialdialog soll ein Positivsummenspiel darstellen (Hornung-Draus 1996a).

– Die Kommission beabsichtigt wegen ihrer Funktion als „Hüterin der Verträge“, eine soziale Dimension zu schaffen, ohne aber selbst allzu stark einzugreifen. Des weiteren ist sie gehalten, innerhalb der „Grauzone“ der Rechtsgrundlagen der Arbeits- und Sozialpolitik das oben erwähnte Prinzip der Subsidiarität als Leitlinie ihrer Politik zu respektieren und zu beachten. Die Abgabe weiterer Rechte an die Sozialpartner kann nun zum einen als Ausfluß des Prinzips der Subsidiarität interpretiert werden, zum andern aber auch als Versuch, für mögliche Fehlschläge andere Akteure verantwortlich zu machen. Grundsätzlich ist sie an der Stärkung ihrer eigenen Position im Vergleich zu der des Ministerrates interessiert und versucht daher, strategische Koalitionen mit den Sozialpartnern einzugehen.

– Innerhalb des Ministerrats, der als Versammlung der Fachminister der Mitgliedsländer über europäische Rechtsvorhaben entscheidet, verfolgen die Mitgliedstaaten einen intergouvernementalen Ansatz. Dieser dient dazu, die Autonomie und Substanz nationaler Systeme vor allzuweit gehender europäischer Gesetzgebung zu schützen. Daher müssen sozialpolitische Initiativen der Kommission einen komplexen Satz von institutionellen und nationalspezifischen Kriterien erfüllen, um durch das „Nadelöhr“ des Ministerrats zu gelangen.

#### 4 Die ersten Versuche

Bisher haben nur sehr wenige Initiativen auf der Basis des Sozialprotokolls stattgefunden.

1. 1993 schlug der erste Versuch fehl, von den neuen Gelegenheiten zur Selbstregulierung Gebrauch zu machen, ehe er richtig begonnen hatte: Zur Frage der im nationalen Kontext wichtigen Mitbestimmung auf Unternehmensebene hatte es seit den frühen 70er Jahren eine Reihe von Vorschlägen gegeben (Blanpain/Windey 1994). Die institutionelle Voraussetzung der Einstimmigkeit im Ministerrat hatte über zwei Jahrzehnte eine Regulierung verhindert. Die neue Option qualifizierter Mehrheitsentscheidungen veränderte die Pattsituation. Die Kommission unterbreitete ihren neuen Entwurf zur Richtlinie „über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen“ und leitete das Anhörungsverfahren ein. In dessen zweiter Phase gelang es den Sozialpartnern nicht, in Verhandlungen über eine Vereinbarung einzutreten. Die für den Fehlschlag verantwortlichen Faktoren wurden nicht völlig geklärt, jede Seite wies der anderen die Schuld zu (EIRR 1994). Einige Mitglieder des EGB stellten die Frage, warum der EGB überhaupt verhandeln sollte, wenn realistischere davon auszugehen sei, daß die Kommission ihren Richtlinienentwurf auf jeden Fall verabschieden würde. Weiterhin stellte sich die Frage, ob UNICE von ihrer status-quo-orientierten Strategie abgehen würde. Andere Mitglieder argumentierten, daß bei einem erwarteten Fehlschlag der EGB die erste Gelegenheit zum Test des neuen Regulierungsrahmens aus der Hand geben würde. UNICE dagegen beabsichtigte, in Verhandlungen einzutreten, um die antizipierte Gesetzgebung über eine Vereinbarung der Sozialpartner zu verhindern. Deshalb unterbreitete sie trotz interner Probleme der Interessenaggregation dem EGB einen Verhandlungsvorschlag.

Die gegensätzlichen Strategien der Sozialpartner, die sich am Kommissionsvorschlag ausrichteten, waren dafür verantwortlich, daß sie nicht in der Lage waren, diesen kontrovers diskutierten, hochgradig politisierten Bereich europäischer Arbeitsbeziehungen selbständig zu regulieren. Infolge dieses Versagens unterstrich die Kommission ihre politische Glaubwürdigkeit, indem sie das Gesetzgebungsverfahren wieder aufgriff und zum Abschluß brachte (Hall et al. 1995).

2. 1995 griff die Kommission den lange Zeit anhängigen Gegenstandsbereich „zur Beweislast bei geschlechtsbedingter Diskriminierung“ wieder auf (vgl. KOM (96) 340 endg.), nachdem sämtliche Ende der 80er Jahre unternommenen Versuche, einen Kompromiß im Ministerrat zu erzielen, am Erfordernis der Einstimmigkeit gescheitert waren. Anfang 1996 traten die Sozialpartner in das erste und zweite Anhörungsverfahren ein; sie teilten jedoch nach Abschluß der zweiten Anhörung der Kommission nicht mit, daß sie das Verfahren gemäß dem Abkommen über die Sozialpolitik einleiten wollten, das zum Abschluß einer Vereinbarung führen kann. Die fehlende Bereitschaft zur Aushandlung einer Vereinbarung basierte auf dem Inhalt der Rechtsmaterie, die komplexe Fragen des Prozeßrechts tangierte und daher systemimmanent außerhalb des Einflußbereiches privater Akteure lag. Daher blieb die Initiative bei der Kommission, die Mitte 1996 auf der Basis des Sozialabkommens (vormals Artikel 2 Absatz 1) einen Richtlinienentwurf annahm, diesen dem Europäischen Parlament sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuß zur Stellungnahme zuleitete, bevor der Ministerrat über den Vorschlag beriet. Mit der Richtlinie sollte „eine wirksame Durch-

führung der Maßnahmen gewährleistet werden, die von den Mitgliedstaaten in Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes getroffen werden, damit jeder, der sich wegen Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für beschwert hält, seine Rechte nach etwaiger Befassung anderer zuständiger Stellen gerichtlich geltend machen kann“ (Artikel 1 des Richtlinienentwurfs). Ende 1997 nahm der Ministerrat die Richtlinie an (siehe EuroAS 4/1998).

3. Einige Jahre nach Verabschiedung des Sozialprotokolls gelang es den Sozialpartnern, ein Abkommen zum „Elternurlaub“ zu treffen. Dieses Problem hatte zwar für die Kommission seit 1983/84 gewisse Priorität, aber alle Regulierungsversuche, die wiederum Einstimmigkeit erforderten, blockierte Großbritannien durch sein Veto im Ministerrat. Der letzte Versuch scheiterte im Herbst 1994 unter der deutschen Präsidentschaft aus genau diesem Grund. Danach geriet die Kommission unter politischen Druck einiger Mitgliedstaaten und startete eine neue Initiative auf der Rechtsgrundlage des Sozialabkommens.

1995 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag „zur Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben“ (KOM (96) 26 endg.), der nicht nur Vorstellungen zum Eltern-, sondern auch zu Familien- und Bildungsurlaub enthielt. Nach der ersten Anhörung stimmten die Sozialpartner überein, über Fragen des Elternurlaubs zu verhandeln, und baten die Kommission, ihre Initiative nicht weiter zu verfolgen. Nach der zweiten Anhörung begannen die Verhandlungen im Juli und endeten im November 1995 mit einer „Rahmenvereinbarung über Elternurlaub“. Der Vorschlag der Verhandlungskommission wurde von allen drei Dachverbänden akzeptiert und von der Kommission in eine Richtlinie umgewandelt, die der Ministerrat schließlich annahm (Richtlinie 96/34/EG).

Die Hauptinhalte der Richtlinie, die innerhalb von drei Jahren durch die nationalen Gesetzgeber in nationales Recht umgesetzt werden müssen, sind folgende:

- Die Einführung von Mindestanforderungen, die ein Recht auf Elternurlaub in den drei Ländern garantieren, in denen es bis dato nicht existierte (Irland, Belgien, Luxemburg).

- Die Vereinbarung verleiht Arbeitnehmern einen Anspruch auf nicht mit Mutterschutz zu verwechselnden Elternurlaub von mindestens drei Monaten, der genommen werden kann bis zu einem von den Mitgliedstaaten und/oder den Sozialpartnern festzulegenden Alter des Kindes, das höchstens acht Jahre betragen darf.

- Der Anspruch ist grundsätzlich nicht auf den anderen Elternteil übertragbar und besteht unabhängig von der beruflichen Situation des anderen Elternteils.

- Die Vereinbarung regelt einen Freistellungsanspruch in Fällen von dringenden familiären Erfordernissen und bei höherer Gewalt.

Beide Sozialpartner (Hornung-Draus 1996b, Lapeyre 1996) und die Kommission betrachteten das Übereinkommen als bedeutenden Erfolg des neuen Verfahrens und betonten seine Offenheit für nationalspezifische Implementation sowie seine materielle „Flexibilität“.

Die externen Einschätzungen hingegen waren unterschiedlich:

Einerseits argumentierten unabhängige, euro-pessimistische Beobachter, daß der Inhalt nicht zu den zentralen Teilen europäischer Sozialpolitik gehöre. Das Rahmenabkommen stel-

le im Gegensatz zum fehlgeschlagenen Versuch über EBR kein Nullsummenspiel dar; zudem verfüge die Mehrzahl der Mitgliedsländer bereits über weiterreichende nationale Rechte, die durch das Abkommen unberührt bleiben (EIRR 1995). Es könne sehr wohl der Fall sein, daß die Sozialpartner mindestens ein erfolgreich abgeschlossenes Verfahren brauchten, um ihre Fähigkeit und Bereitschaft zur Erfüllung der hohen, durch das Sozialprotokoll eröffneten Erwartungen sowohl seitens der Kommission als auch der Mitgliedstaaten unter Beweis zu stellen. Damit stand die Legitimität der Sozialpartner vor und während der Regierungskonferenz zur Disposition.

Andererseits argumentierten Euro-Optimisten eher für das Abkommen und betonten, daß es die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern stärken (BDA 1996) und den ersten Schritt zu einem Euro-Korporatismus darstellen könnte (Falkner 1996). In dieser Sichtweise sollte das Übereinkommen auch ein positives Zeichen für die Regierungskonferenz und die Neuverhandlung des Unionsvertrages setzen, die Mitte 1997 abgeschlossen sein sollten.

4. In allen Mitgliedsländern haben seit den 80er Jahren verschiedene Formen atypischer Beschäftigung erheblich an Bedeutung gewonnen (Delsen 1995). Mehrere Richtlinienentwürfe scheiterten an der Erfordernis einstimmiger Entscheidungen (Sörries 1998). Deshalb eröffnete die Kommission im September 1995 erneut das nach dem Sozialabkommen vorgesehene Verfahren, indem sie eine Initiative über die „Flexibilisierung der Arbeitszeit und Absicherung der Arbeitnehmer“ („atypische Beschäftigungsverhältnisse“) einleitete. Die Sozialpartner nutzten die Gelegenheit, um ein zweites Rahmenabkommen abzuschließen, welches auf spezifische Art die Forderungen der Unternehmen nach mehr Flexibilität und die Vorstellungen der Teilzeitbeschäftigten nach mehr Gleichberechtigung am Arbeitsplatz kombiniert (Richtlinie 97/81/EG).

Gemäß § 1 liegt der materielle Schwerpunkt auf dem Ziel, die Beseitigung von Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten sicherzustellen und die Qualität der Teilzeitarbeit zu verbessern. Damit soll das Prinzip der Nichtdiskriminierung in Beziehung zu Vollzeitbeschäftigten kodifiziert werden. Die Rahmenvereinbarung erlaubt aber die unterschiedliche Behandlung „aus objektiven Gründen“, die in drei Öffnungsklauseln spezifiziert werden:

- Die Vereinbarung erstreckt sich nicht auf Sozialversicherungsfragen. Die Sozialpartner erkennen an, daß die gesetzlichen Regelungen der sozialen Sicherheit der Entscheidung der Mitgliedstaaten unterliegen (Präambel);
- die Mitgliedstaaten können Teilzeitbeschäftigte, die „nur gelegentlich arbeiten“, aus sachlichen Gründen ganz oder teilweise von den Bestimmungen dieser Vereinbarung ausschließen (§ 2, Ziffer 2);
- die Mitgliedstaaten können den Zugang zu besonderen Beschäftigungsbedingungen von einer bestimmten Betriebszugehörigkeitsdauer, Arbeitszeit oder Lohn- und Gehaltsbedingungen abhängig machen (§ 4, Ziffer 4).

Sowohl beide Sozialpartner als auch die Kommission bezeichneten das Rahmenabkommen als einen weiteren grundlegenden Erfolg zur Vertiefung der sozialen Dimension des Binnenmarktes und zum Wachstum der Beschäftigung. Kritiker hoben die Beschränkung des Inhalts auf reguläre, permanente Teilzeit hervor, d.h. die weit gefaßten Öffnungsklauseln sowie den weit verbreiteten Gebrauch unbestimmter Vorgaben, die nationalspezifischen Interpretationen durchaus

offenstehen. Weiterhin sind signifikante Folgen des Rahmenabkommens unwahrscheinlich, da bereits gesetzliche oder kollektivvertragliche Regelungen zur Teilzeitarbeit in der Mehrheit der Mitgliedsländer bestehen (EIRR 1997b, EIRO 1997).

Innerhalb des EGB wurde das Rahmenabkommen folglich nicht einstimmig ratifiziert; einige nationale Dachverbände wie der Deutsche Gewerkschaftsbund stimmten wegen des aus ihrer Sicht unbefriedigenden Ergebnisses nicht zu (Kreimer-de Fries 1997). Infolge des hohen Grades „ausgehandelter Flexibilität“ des Abkommens war UNICE dagegen nicht mit internen Problemen des Interessenausgleichs konfrontiert.

Externe Beobachter stellten ein weiteres Problem heraus: In der zweiten Anhörungsphase entschlossen sich die Sozialpartner zwar zu Verhandlungen, beschränkten diese gleichwohl ausschließlich auf die Regelung von Teilzeitarbeit. Die Fragen atypischer Beschäftigung (u.a. geringfügige Beschäftigung) waren Teil des ursprünglichen Kommissionsvorschlages, wurden aber zu Verhandlungsbeginn ausgeschlossen, da sich das Mandat von UNICE ausschließlich auf Teilzeitprobleme bezog. In der Präambel der Vereinbarung bekundeten die vertragschließenden Parteien aber ihre Absicht, „die Notwendigkeit ähnlicher Abkommen für andere flexible Arbeitsformen in Erwägung zu ziehen“. Verhandlungen über befristete Beschäftigungsverhältnisse begannen im Frühjahr 1998 und müßten gemäß Artikel 118a, Absatz 4 nach neun Monaten beendet werden.

5. Seit über 20 Jahren steht eine Initiative im Bereich der „Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf einzelstaatlicher Ebene“ auf der politischen Agenda der EU. Im Juni 1997 unternahm die Kommission auf der Basis der Bestimmungen des Sozialkapitels einen erneuten Vorstoß. „Nach Auffassung der Kommission sollte der Hauptzweck der Gemeinschaftsinitiative darin bestehen, die Mängel der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zu beheben, indem ein kohärenter Gemeinschaftsrahmen geschaffen wird, der dem Problem eines lückenhaften Gemeinschaftsrechts im Bereich der Unterrichtung und Anhörung entgegenwirkt“ (Europäische Kommission/GD V 1998: 5). UNICE lehnte Verhandlungen ab mit der Begründung, daß das Rechtsvorhaben gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoße. Vor allem die Mitgliedsverbände aus Großbritannien, Deutschland, Griechenland und Portugal äußerten im internen Klärungsprozeß, daß eine entsprechende Initiative ausschließlich auf nationaler Ebene angemessen sei. Der EGB kritisierte die ablehnende Haltung von UNICE und erklärte seine Bereitschaft zu Verhandlungen. Nach dem Scheitern eines Versuchs der Selbstregulierung ist mit einer entsprechenden Initiative der Kommission zu rechnen (EIRR 1998a: 3).

## 5 Probleme bei der Anwendung des Sozialkapitels

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen kam vor allem den ersten Rahmenabkommen über Elternurlaub und Teilzeit weniger wegen ihres Inhalts politische Bedeutung zu. Sie führen nur in einer kleinen Zahl von Mitgliedsländern zu Verbesserungen. Unsere Hypothese lautet, daß die Rahmenabkommen wichtiger waren wegen ihrer prozeduralen Ergebnisse und der dabei auftretenden Probleme. Insbesondere das erste Rahmenabkommen diene als Präzedenzfall, um die noch unspezifizierten Regeln des Sozialabkommens festzulegen; es hatte daher einen enormen Einfluß auf alle weiteren Entwicklungen von Verfahrensweisen und Implementation des neuen Sozialdialogs.

## 5.1 Probleme der Akteure bei der Implementation

Probleme bei der Implementation entstehen sowohl auf der europäischen als auch auf der nationalen Ebene. Auf der europäischen Ebene betreffen die Hauptschwierigkeiten die Teilnahme sowie die Repräsentativität der vertragsschließenden Parteien:

– Besonders auf Arbeitgeberseite ist diese zentrale Frage noch nicht gelöst: UEAPME bezweifelt, ob der Dachverband UNICE zu Verhandlungen sowie zum Abschluß von Verträgen für alle Gruppen von Unternehmen berechtigt ist. Aus diesem Grund benutzte UEAPME das erste Übereinkommen als Hebel, stellte die Repräsentativität der vertragsschließenden Partei in Frage und rief den Europäischen Gerichtshof an, um die Richtlinie annullieren zu lassen, nachdem Appelle an die Kommission erfolglos geblieben waren (vgl. KOM (98) 322 endg.: 17). Die Kommission ihrerseits argumentierte, daß sie das Rahmenabkommen auf seine Rechtmäßigkeit sorgfältig geprüft habe, und blieb deshalb bei ihrer Meinung, daß alle Veränderungen für kleine und mittelständische Unternehmen, die in ihrer ersten „Mitteilung zur Entwicklung des Sozialdialogs auf Gemeinschaftsebene“ definiert worden waren, im Rahmenabkommen der Sozialpartner Berücksichtigung gefunden hatten. Unabhängig davon könnten in Zukunft auch andere Verbände eine ähnliche Strategie wie UEAPME verfolgen, um ihre vollständige Anerkennung zu erreichen.

UEAPME behauptet, alle Voraussetzungen der Teilnahme zu erfüllen, aber in allen Phasen „vollständig unbeachtet“ geblieben zu sein; der Verband betrachtet den derzeitigen Sozialdialog als „closed shop“ und verlangt aus organisationsinternen Gründen eine eigenständige Beteiligung (EIRR 1996, EIRR 1997c). In ihrer 1996er Mitteilung zum Sozialdialog (KOM (96) 448 endg.) hebt die Kommission hervor, daß die Beteiligung am Dialog auf gegenseitiger Anerkennung der Partner und weniger auf einer offiziellen Entscheidung beruhe, und äußert den Wunsch, die Sozialpartner mögen enger an der Lösung der Frage der Repräsentativität mitarbeiten. Im Vergleich zur Kommission betonen einige nationale Regierungen, daß die Anzahl der Teilnehmer nicht strikt begrenzt sein sollte (European Commission 1997). Unabhängig von dieser Auffassung sind die „Val Duchesse“-Sozialpartner an einer Begrenzung der Teilnehmerorganisationen interessiert, da sie ansonsten eine Schwächung ihrer eigenen Verhandlungspositionen befürchten.

– Im Gegensatz zu UNICE scheint der EGB keine größeren internen Implementationsprobleme zu haben, da dem Verhandlungsausschuß auch Repräsentanten der Branchenorganisationen angehören. Dennoch scheint der öffentliche Sektor im EGB schlecht vertreten und auf der Arbeitgeberseite gar nicht repräsentiert zu sein.

Die bislang geschlossenen Abkommen zu Elternurlaub und Teilzeit zeigten noch ein anderes strukturelles Problem auf. Die Vereinbarungen bestanden nur aus einzelnen Teilen des für die erste Anhörung vorgesehenen Kommissionsvorschlages. Im ersten Fall enthielt, wie bereits erwähnt, das von der Kommission vorgeschlagene Paket auch Familien- und Bildungsurlaub; im zweiten Fall waren verschiedene Formen atypischer Beschäftigung vorgesehen, u.a. geringfügige Beschäftigung und Leiharbeit. Das allgemeine Muster von Sozialpartnerverhandlungen war bis dato dadurch charakterisiert, daß die Sozialpartner ihr Abkommen nur zu einigen ausgewählten, konsensfähigen Bestandteilen des ursprünglichen Pakets abschlossen. Diese Tatsache fand später in den jeweiligen „Erfolgsmeldungen“ der Kommission und der Sozialpartner kaum Erwähnung.

Dieses selektive Vorgehen der Akteure wirft die Frage auf, was mit den restlichen kontroversen Komponenten des ursprünglichen Vorschlags geschieht. Die Kommission kann entweder den Gesetzgebungsweg weiter verfolgen und einen neuen Vorschlag unterbreiten, oder sie kann das restliche Paket unberührt und damit ungelöst liegen lassen. Bisher hat die Kommission nicht angekündigt, daß sie die Probleme wieder aufzugreifen gedenkt. Falls sie diesen Ansatz beibehält, kontrollieren die Sozialpartner nicht nur die Ergebnisse ihrer eigenen Verhandlungen, die dann mit dem Resultat des gesamten Verfahrens identisch sind, sondern auch die übrigen Ergebnisse bei den übrigen Teilen des Vorschlagspakets. In diesem besonderen Fall könnten die Verfahren des Sozialabkommens bzw. des Sozialkapitels instrumentalisiert werden, um weitere sozialpolitische Maßnahmen zu hochpolitisierten Vorhaben der Kommission zu verhindern. Es wäre erheblicher politischer Druck seitens der nationalen Regierungen (und des Europäischen Parlaments) notwendig, um die Kommission zu veranlassen, die Regulierung des übriggebliebenen Rests wieder in Angriff zu nehmen. Der Widerstand, vor allem von UNICE, wäre beachtlich.

Am Beispiel der EBR-Richtlinie zeigt sich ein weiteres strategisches Problem: Wird die Kommission ihre eigene Initiative auf jeden Fall, d.h. mit oder ohne Zustimmung und Unterstützung der Sozialpartner, verfolgen, wenn sie „eine Gemeinschaftsmaßnahme für zweckmäßig“ hält? Falls die Kommission sich entschließen sollte, in diesem relativ späten Stadium des politischen Prozesses keinen Vorschlag zu unterbreiten, würde sie die Macht des nicht-kooperierenden Sozialpartners erhöhen, alle möglichen Ergebnisse zu bestimmen. Die freiwilligen Verhandlungen würden nämlich entweder kein Übereinkommen erzielen oder überhaupt nicht stattfinden.

## 5.2 Prozedurale Probleme der Implementation

Neben diesen organisationsinternen Problemen der Sozialpartner stellten sich anfänglich verschiedene Fragen hinsichtlich der Verfahrensweisen bei der Implementation, die teilweise immer noch ungelöst sind. Entsprechende Routinen werden nicht auf Vorrat produziert, sondern entwickeln sich erst im Laufe und am Beispiel der ersten Anwendungen europäischer Rechtssetzungen, die dadurch über ihre Inhalte hinausgehende, grundsätzliche Bedeutung erhalten.

Das Sozialabkommen eröffnet zwei unterschiedliche Implementationsverfahren für Rahmenvereinbarungen, die gemäß dem Anspruch der Sozialpartner nicht mit Kollektiv- bzw. Tarifverträgen verwechselt werden dürfen:

Erstens können geschlossene Vereinbarungen „nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten“ (Artikel 118b, Absatz 2) auf freiwilliger Basis durch Kollektivverträge auf nationaler Ebene implementiert werden. Falls die Akteure diese Alternative wählen, wäre eine kohärente Implementation aufgrund der deutlichen rechtlichen und institutionellen Unterschiede zwischen den nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen (Locke/Kochan/Piore 1995, Ferner/Hyman 1998) sehr unwahrscheinlich. Ein anderer entscheidender Faktor ist die Tatsache, daß die auf freiwilliger Basis implementierten Vereinbarungen eine Deckungsrate der Arbeitnehmer von 100 Prozent sicherstellen müßten. Eine implizite Voraussetzung wäre entweder ein sehr hoher Zentralisierungsgrad des nationalen Verhandlungssystems und der beteiligten Verbände/Dachverbände auf beiden Seiten oder alternativ eine enge und strikte Koordination sektoraler Verhandlungen.

Eine sehr hohe Deckungsrate (wie in Belgien, Finnland oder Schweden) wäre folglich eine notwendige Voraussetzung. Aktuelle komparative Studien zeigen jedoch, daß die Deckungsraten in den westeuropäischen Ländern sehr unterschiedlich sind; die Raten liegen (bei ungefähr 60 Prozent) vergleichsweise niedrig in Ländern wie Niederlande, Portugal und Spanien (Traxler 1996b). Ansonsten wäre eine das sog. „erga omnes-Prinzip“ einführende Allgemeinverbindlichkeitserklärung notwendig, um den Inhalt von Kollektivverträgen auf Nichtmitglieder der vertragsschließenden Parteien auszuweiten; dieses Rechtsinstrument existiert aber nicht in allen EU-Mitgliedstaaten (z.B. Italien oder Dänemark). Daher ist die Annahme plausibel, daß die privaten Akteure diese voluntaristische Form der Implementation nur in wenigen Fällen anwenden werden. Weiterhin besteht diese Prozedur der „verhandelten Gesetzgebung“ nicht in allen Mitgliedsländern.

Beim zweiten Verfahren, welches eine signifikantere Bedeutung für zukünftige Vereinbarungen beanspruchen kann, erfolgt die Implementation „auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien durch einen Beschluß des Rates auf Vorschlag der Kommission“ (Artikel 118b, Absatz 2). In diesem Fall treten ebenfalls verschiedene, bis dato ungelöste Probleme auf:

– Verfügt die Kommission, welche Gültigkeit und Rechtmäßigkeit des Übereinkommens sicherzustellen hat (repräsentativer Status der vertragschließenden Parteien, ihr Verhandlungsmandat, „Vereinbarkeit“ jedes Artikels des Übereinkommens mit dem Gemeinschaftsrecht sowie Berücksichtigung besonderer Belange kleiner und mittelständischer Unternehmen gemäß Artikel 118, Absatz 2), über die rechtliche Möglichkeit, den Inhalt des von den Sozialpartnern autonom ausgehandelten Kompromisses nicht nur zu kommentieren, sondern auch zu verändern? Falls dies der Fall sein sollte, könnte das Machtgleichgewicht in Richtung Kommission oder Sozialpartner verschoben werden.

– Darf der Ministerrat Ergänzungen vornehmen und damit die definitive Entscheidungsmacht ausüben? Falls dies der Fall sein sollte, wäre der Einfluß des Ministerrates derselbe wie bei allen anderen Entscheidungen gemäß den konventionellen Verfahren des EG-Vertrages. Falls dies nicht der Fall sein sollte, würde die Macht der Sozialpartner im Vergleich zu ihren früheren Optionen deutlich vergrößert. Deshalb bezweifeln einige nationale Regierungen, ob ein solcher Machtzuwachs für sie akzeptabel wäre. Man kann argumentieren, daß diese Unmöglichkeit der Veränderung seitens des Ministerrates zu einer der Tarifautonomie auf nationaler Ebene durchaus vergleichbaren Konstellation führen würde. Aber Tarifautonomie besteht gegenwärtig auf supranationaler Ebene nicht.

– Die Kommission argumentiert, daß der Ministerrat nicht über substantielle Veränderungsrechte verfüge und droht sogar mit dem Rückzug ihres Vorschlags für den Fall, daß der Ministerrat versuchen sollte, die Rahmenvereinbarung der Sozialpartner zu ändern. Eine mögliche, gleichwohl unwahrscheinliche Konstellation könnte folgendermaßen aussehen: Falls der Rat seine Zustimmung verweigert, wäre das Rahmenabkommen null und nichtig. In diesem Fall würde die Kommission möglicherweise ihre eigene Initiative wieder aufnehmen und das im Sozialabkommen bzw. Sozialkapitel vorgesehene Gesetzgebungsverfahren noch einmal beginnen, wahrscheinlich bei der zweiten Anhörung der Sozialpartner. Eine andere Option könnte darin bestehen, daß der Ministerrat nicht den Inhalt des Abkommens ändern, aber über die geeigneten Instrumente der Umsetzung entscheiden kann.

– Weiterhin ungewiß ist die Wahl der Rechtsinstrumente, welche die Kommission vornimmt. Die Rechtsqualität einer „*décision*“ (im Französischen) in der Bedeutung des Artikel 4 Sozialabkommen bzw. Artikel 118b Sozialkapital bezieht sich auf Artikel 189 des EG-Vertrages, ist aber nicht definitiv bestimmt. Falls die Kommission wie bisher das Instrument der Richtlinie als geeignetes Mittel der Umsetzung auswählt, hätten die Mitgliedstaaten im Vergleich zu Empfehlungen oder Stellungnahmen weniger Spielraum, die Inhalte der Rahmenvereinbarung zu verändern. In jedem Fall bereitet der Implementationsprozeß auf nationaler Ebene zusätzliche Schwierigkeiten, welche ein intensives Lobbying der nationalen Sozialpartner einschließen. Wie wir aus den Erfahrungen mit der Implementation der EBR-Richtlinie wissen, legt die supranationale Regulierung nur einen allgemeinen Bezugsrahmen fest, der durch nationale „Gebräuche und Gepflogenheiten“ spezifiziert werden muß. Eine relativ kohärente Übertragung von der europäischen auf die nationale Ebene ist somit unwahrscheinlich.

– Schließlich ist die Annahme unrealistisch, daß die europäischen Akteure über dieselbe Organisationskapazität verfügen wie ihre nationalen Mitgliedsverbände. Die europäischen Dachverbände sind nicht autonom gegenüber ihren Mitgliedern, sondern hängen in hohem Maße von dem europäischen Engagement der nationalen Verbände ab; der Grad der Europäisierung von Handlungsstrategien differiert zwischen nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen (Ebbinghaus/Visser 1994).

Diese zweite Variante der Implementation wirft zudem das grundsätzliche Problem der demokratischen Legitimation auf europäischer Ebene auf. Die Sozialpartner verfügen über kein Mandat der EU-Bürger, die dennoch von den Ergebnissen der abgeschlossenen Vereinbarungen betroffen sind. Wo liegen die Grenzen privater Regulierung durch die Sozialpartner, etwa in Zusammenhang mit nationalen Sozialversicherungssystemen, um nur ein Beispiel zu nennen? Schließlich wird das Europäische Parlament, der letzte noch zu nennende europäische Akteur, in das Verfahren des Sozialabkommens gemäß Artikel 118b, Absatz 2 überhaupt nicht einbezogen. Bisher hat die Kommission das Parlament auf freiwilliger, informeller Basis über die Phasen der Anhörung informiert. Bei der Neuverhandlung des Vertrages über die Europäische Union forderte das Parlament eine Erweiterung seiner Rechte „in Form eines pauschalen Ablehnungs- bzw. Zustimmungsrechts“ (Europäisches Parlament 1997: 7). Diese Forderungen blieben letztendlich ohne durchschlagenden Erfolg.

In ihrer 1996 erfolgten Sozialdialog-Mitteilung hat die Kommission versucht, die oben erläuterten Probleme zu lösen. Sie eruierte Fragen nach neuen Teilnehmern des Sozialdialogs auf der zentralen und sektoralen Ebene, Kriterien der Repräsentativität von Organisationen, mögliche Reformen, Verbesserung der Effizienz, bessere Koordination der sektoralen Dialoge, Verfahrensänderungen, die Zukunft verschiedener Ausschüsse und die rechtlichen Möglichkeiten des Ministerrates, vorgelegte Entwürfe zu verändern - ohne allerdings diese Fragen zu beantworten oder die Probleme einer Lösung zuzuführen. Hinsichtlich der Themenfindung zukünftiger Dialoge schlug die Kommission vor, daß sich „der soziale Dialog sowohl auf branchenübergreifender Ebene als auch auf sektoraler Ebene vor allem der Frage der Beschäftigung zuwenden“ (KOM (96) 448 endg.: 17) sollte.

Die Strategie bestand in der Formulierung einer Reihe allgemeiner Fragen, welche die Sozialpartner und nicht die Kommission selbst beantworten sollten. Man könnte diese Mittei-

lung mehr oder weniger als Grünbuch bezeichnen, weil nur die Agenda für zukünftige Entwicklungen definiert wurde, ohne aber in Einzelheiten zu gehen. Indessen empfahl die Kommission lediglich, den Diskurs zwischen allen Akteuren zu stärken. Damit zog sich der zentrale Akteur zumindest temporär aus der weiteren Politikdefinition zurück. Die Reaktionen der nationalen Regierungen und Sozialpartner waren zahlreich, aber kontrovers in Einzelheiten (European Commission 1997), womit der Kommission wenig geholfen war.

In der vorläufig letzten Mitteilung zur „Anpassung und Förderung des Sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene“ (KOM (98) 322 endg.) nahm die Kommission erneut Abstand von dem Versuch, in die freiwilligen Verhandlungen der Sozialpartner einzugreifen; vielmehr wies sie darauf hin, daß die Anerkennung der jeweiligen Verhandlungspartner in die Autonomie der Parteien fällt. Des weiteren machte sie deutlich, „daß die gegenwärtige Situation zukünftige Entwicklungen gefährdet und daß eine politische Lösung erforderlich ist, um den Weg für die Zukunft zu ebnen“ (KOM (98) 322 endg.: 14). Damit ging die Kommission indirekt auf die oben geschilderten, gescheiterten Versuche einer Regulierung durch die Sozialpartner ein. Mit der Mitteilung sowie während eines Zusammentreffens mit Repräsentanten der Sozialpartner, das nach der Absage an Verhandlungen im Fall der „Unterrichtung und Anhörung“ anberaumt wurde, machte die Kommission deutlich, daß die rechtliche sowie politische Aufwertung des Sozialdialogs nicht ohne Konsequenzen bleiben sollte (EIRO 1998). Sie betonte dabei insbesondere die gestiegene sozialpolitische Verantwortung der Sozialpartner, die mit dem Amsterdamer Vertrag neue Impulse erhalten hatte. Gleichwohl konnte auch diese Entwicklung nicht über die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der sozialen Ausgestaltung der Integration im allgemeinen und der Funktion des Sozialdialogs hinwegtäuschen.

## 6 Zusammenfassung und Ausblick

Nach den ersten Jahren zeigen die Anwendungen des neuen Sozialdialogs ein sehr ambivalentes Bild:

1. Bisher liegen nur zwei abgeschlossene Rahmenvereinbarungen vor, nämlich zum Elternurlaub sowie zur Teilzeitarbeit. In beiden Fällen war der bloße Abschluß wichtiger als der Inhalt. Sie sollten zeigen, daß die Sozialpartner willens und in der Lage sind, die ihnen zugebilligte Verantwortung wahrzunehmen. Wir halten daher in beiden Fällen die Verfahrensfragen für wichtiger als die Inhalte.

2. Der erste Verhandlungsversuch zum kontroversen Gegenstand der EBR schlug während der zweiten Anhörung fehl. Die Kommission nahm das Verfahren wieder auf, indem sie ihren eigenen Vorschlag weiter verfolgte und dem Ministerrat zum Beschluß vorlegte. Die Absage an Verhandlungen stützt unsere Hypothese, daß sich nur nicht-konfliktuelle Vorschläge für eine Regulierung durch die Sozialpartner eignen, und daß es trotz des Prinzips der Subsidiarität nach wie vor der Kommission bedarf, um die übrigen Vorhaben zu lösen. Diese These wird durch das Scheitern der Verhandlungen zur „Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer“ gestützt.

3. Die Sozialpartner werden nicht in jedem Fall aktiv am Prozeß teilnehmen, d.h. von ihren vergrößerten und verbesserten Gelegenheiten zum Abschluß von Übereinkommen keinen Gebrauch machen, wie das Beispiel der Umkehr der Beweislast bei sexueller Diskriminierung belegt. Allgemein zeigt dieser Fall, daß die Sozialpartner nicht alle möglichen, von

der Kommission initiierten sozialpolitischen Vorschläge als geeignet für Verhandlungen und Vereinbarungen ansehen.

Bisher können die Ergebnisse des zentralen Sozialdialogs nicht als Grundlage für eine Substantiierung der Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern in Richtung auf ein europäisches „industrial relations-System“ angesehen werden. Unabhängige, freiwillig abgeschlossene Rahmenabkommen der Sozialpartner waren rechtlich immer möglich – kamen aber aus genau den oben genannten Gründen nicht zustande und sind in absehbarer Zukunft auch nicht wahrscheinlich. Freilich könnte ein europäisches System der Arbeitsbeziehungen auch Impulse von der sektoralen Ebene erhalten, d.h. durch sektorale Sozialdialoge. Allerdings befinden sich diese in einer Vielzahl von Branchen geführten Dialoge ebenso in einem Anfangsstadium wie die zentrale Variante; eine Anwendung des Sozialabkommens ist bisher nicht erfolgt (Keller/Sörries 1998). Insofern stützen beide Varianten von Sozialdialogen nicht die von verschiedenen Autoren vertretenen optimistischen Positionen hinsichtlich der Entwicklungspotentiale (Falkner 1996, Jacobi 1995, Treu 1997).

Ein von Gewerkschaftsvertretern häufig begangener Fehler sollte an dieser Stelle vermieden werden: Aufgrund ihres konsensualen Charakters sollten Sozialdialoge unter Beteiligung der Kommission nicht mit Tarifautonomie von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften verwechselt werden, wobei letztere Streikdrohungen oder sogar tatsächliche Streikaktionen einschließt. Im Gegensatz zur großen Mehrheit der Mitgliedstaaten und der Dachverbände der Gewerkschaften haben Arbeitgeberverbände, falls überhaupt, nur ein sehr begrenztes Interesse an sozialpolitischer Regulierung, sind mehr an nicht-bindenden Empfehlungen und Beratungen orientiert und verhandeln nur angesichts einer antizipierten Intervention der Kommission. In einem überaus optimistischen Szenario könnten Sozialdialoge allenfalls Vorläufer von Verhandlungsautonomie darstellen.

Selbst wenn die diskutierten Verfahrensprobleme gelöst wären, blieben die Fähigkeit und Bereitschaft der Sozialpartner zur Aushandlung freiwilliger Rahmenabkommen ziemlich begrenzt. Eine Veränderung der internen Struktur der korporativen Akteure auf europäischer Ebene, eine gewisse Übertragung von Kompetenzen sowie ein Interesse der europäischen Sozialpartner an einer Weiterentwicklung des Sozialdialogs kann zwar konstatiert werden. Aber das Interesse der nationalen Verbände, welche die zentralen Akteure innerhalb ihrer supranationalen Dachorganisationen sind, besteht nicht darin, eine neue, europäische Verhandlungsebene zu ihren eigenen Lasten zu etablieren. Ganz offensichtlich korreliert dieses Interesse mit den Einfluß- und Machtstrukturen innerhalb der nationalen Arbeitsbeziehungen und weist daher große Unterschiede in Europa auf. Vor allem Arbeitgeberverbände, besonders UNICE, mit ihrem nur begrenzten Interesse an sozialpolitischer Regulierung, tendieren dazu, die Etablierung eines sich selbst erhaltenden Sozialdialogs zu verhindern.

Die gegenwärtige Kommission hat bisher im wesentlichen Initiativen vorgeschlagen, die auf das Aktionsprogramm der Sozialcharta von 1989 zurückgehen. Sie hat kaum neue, eigene Initiativen gestartet, sondern lediglich Initiativen reaktiviert, die früher, vor allem wegen des Widerstands Großbritanniens, nicht angenommen worden waren. Ihre generelle Strategie besteht in der Konsolidierung und Implementation der bisherigen Resultate und nicht in der Initiierung und Förderung weitergehender Regulierungen europäischer Sozialpolitik. Diese Strategie wirkt in ähnlicher Richtung wie die Zurückhaltung

einiger Mitgliedstaaten bei der Vertiefung der sozialen Dimension. Deren zentrales Interesse liegt eher in der Einführung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion als in der Schaffung einer europäischen Sozialpolitik, die den fortlaufenden Strukturwandel flankieren könnte. Wir sind in eine neue Phase im Zyklus europäischer Sozialpolitik eingetreten, die durch ein niedriges Niveau an Aktivität bei der weiteren Integration gekennzeichnet ist.

Unter Berücksichtigung dieses Arguments ist es nicht überraschend, daß der Sozialpolitik zunächst keine Priorität bei der Regierungskonferenz eingeräumt wurde. Daher ist die Annahme plausibel, daß die beachtliche Lücke zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integration in absehbarer Zukunft nicht geschlossen werden kann. Auch der im Frühjahr 1997 erfolgte Regierungswechsel in Großbritannien wird an dieser Situation nichts Grundsätzliches ändern.

Aufgrund ihres Initiativ- und Vorschlagsmonopols definiert die Kommission sowohl die Richtung als auch wesentlich den Inhalt der europäischen Sozialpolitik. Daher ist sie weiterhin der politische Unternehmer in den Entscheidungsprozessen des neuen Sozialdialogs. Selbst wenn sie das erneuerte Prinzip der Subsidiarität und die zentrale Bedeutung der neuen, den Sozialpartnern zugeordnete Rolle hervorhebt, wird die Kommission der wichtigste Akteur der weiteren Sozialintegration bleiben. Aufgrund der bisherigen Ergebnisse ist es nicht wahrscheinlich, daß die Sozialpartner ihre erweiterten Handlungsmöglichkeiten in absehbarer Zukunft intensiver ausschöpfen. Angesichts der Grundhaltung von UNICE, daß nationale Traditionen nicht durch supranationale Regulierung und gegensätzliche Interessen der Sozialpartner verletzt werden sollten, wird die Initiative der Kommission nicht nur bei Fehlschlägen des freiwilligen Sozialdialogs unerlässlich bleiben, sondern auch als glaubwürdige Drohung, daß das Gesetzgebungsverfahren Anwendung finden wird mit dem Ziel, das Verfahren des Sozialabkommens in Gang zu setzen und zu halten. Ohne die Ausarbeitung einer strategischen Blaupause der Kommission für die Weiterentwicklung der sozialen Dimension des Binnenmarktes ist das Gelingen des gesamten neuen Arrangements unwahrscheinlich.

Die Entwicklung und Implementation einer solchen Blaupause setzt allerdings die Lösung eines weiteren Problems voraus. Die Kommission müßte den Ministerrat von der Notwendigkeit sozialpolitischer Regulierung überzeugen, da alle Projekte vom Ministerrat verabschiedet werden müssen, der als intergouvernementales Organ die Interessen der Mitgliedsländer repräsentiert. Solange die Mitgliedstaaten dem Wettbewerb nationaler Systeme mehr verpflichtet sind als einem eigenständigen europäischen Sozialmodell, verbleibt der Sozialdialog unter der Kontrolle der Kommission, die wiederum in hohem Maße vom Ministerrat abhängig ist.

In Zusammenfassung des Arguments ist es sehr unwahrscheinlich, daß dieses Szenario in absehbarer Zukunft eintritt. Unsere Analyse belegt, daß die grundlegende rechtliche Innovation des Sozialabkommens bzw. des Sozialkapitels nicht, wie häufig angenommen, in der Institutionalisierung der doppelten Anhörung und der Autorisierung der Sozialpartner zum Abschluß von Rahmenvereinbarungen auf europäischer Ebene besteht. In empirischer Perspektive hat das Subsidiaritätsprinzip keine überzeugende Basis und ist nicht in der Lage, die skizzierten Hindernisse zu überwinden.

Diese Schlußfolgerung bringt uns zurück zu unserer ursprünglichen Vermutung, daß das neue Verfahren des Sozialdialogs nur über grundlegende Defizite europäischer Sozial-

politik hinwegtäuscht (zu einer anderen Einschätzung Treu 1997). Für die zukünftige Sozialpolitik ist die Umstellung der Entscheidungsverfahren von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit in gewissen, spezifizierten Bereichen wichtiger, da im Vergleich zu älteren Vorgaben des Vertrages sozialpolitische Maßnahmen leichter in Kraft treten können.

Ein Problem soll zum Schluß nicht unerwähnt bleiben. Dieser Beitrag hat sich, wie in der Einleitung ausgeführt, ausschließlich mit verschiedenen Problemen des zentralen Sozialdialogs befaßt. Kritiker könnten argumentieren, daß Sozialdialoge auf der sektoralen Ebene als Regulierungsinstrument geeigneter sein könnten, besonders für Probleme der Arbeitsbeziehungen. Zumindest in einigen Mitgliedsländern, u.a. in Deutschland und Italien, werden derartige Probleme traditionell auf der Sektor- oder Branchenebene geregelt, auf der die Interessen im Vergleich zur zentralen Ebene homogener sind. Obwohl die neuen Verfahren auf verschiedenen Ebenen Anwendung finden können, sind sie auf der sektoralen Ebene überhaupt noch nicht Gegenstand von Politikformulierungen gewesen (Keller/Sörries 1998). Diese Begrenzungen müßten in absehbarer Zukunft überwunden werden, sofern die korporativen Akteure eine Koordination ihrer nationalen Beschäftigungspolitik wirklich anstreben, wie sie normativ im Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Unionsvertrages vorgesehen ist.

## Literatur

- Bercusson, B. (1992): Maastricht: a fundamental change in European labour law. In: *Industrial Relations Journal*, Vol. 23, S. 177ff.
- Bercusson, B. (1996): *European Labour Law*. London.
- Blanpain, R./ Windey, P. (1994): *European Works Councils. Information and consultation of employees in multinational enterprises in Europe*. London.
- Bödding, B. (1996): *Die europarechtlichen Instrumentarien der Sozialpartner*. Baden-Baden.
- BDA (1996): *Geschäftsbericht 1996*. Köln.
- Delsen, L. (1995): *Atypical employment: an International Perspective. Causes, consequences and policy*. Groningen.
- Dolvik, J.E. (1996): *Europeanisation of trade unions – dynamics and constraints*. Paper presented at the IREC Conference. Copenhagen, September 1996.
- Ebbinghaus, B./ Visser, J. (1994): *Barrieren und Wege „grenzenloser Solidarität“: Gewerkschaften und Europäische Integration*. In: Streeck, W. (Hrsg.): *Staat und Verbände*. PVS-Sonderheft 25. Oppladen, S. 223ff.
- Europäische Kommission/GD V (1998): *Zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene. Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf einzelstaatlicher Ebene*. Anhörungspapier. Brüssel.
- Europäisches Parlament (1997): *Bericht über die Mitteilung zur Entwicklung des sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene* (Kom (96) 0448 - C4 - 0526/96), A4-0226/97, Brüssel.
- European Commission (1997): *The future of the social dialogue. Synthesis of the social partners' contribution*. Brussels.
- European Industrial Relations Observatory (1997): *Social partners reach framework agreement on part-time work*. In: *EIRO* 3, S 2f.
- European Industrial Relations Observatory (1998): *The European social dialogue – impasse or new opportunities?* In: *ironline*, June 1998.
- European Industrial Relations Review (1993): *European Employers' Network*. In: *EIRR* 230, 3.

- European Industrial Relations Review (1994): Social partners. Information and consultation talks fail. In: EIRR 243, S. 3f.
- European Industrial Relations Review (1995): Parental leave in Europe. In: EIRR 262, S. 14ff.
- European Industrial Relations Review (1996): „Outsider organisations dispute partners’ parental leave deal. In: EIRR 264, S. 4.
- European Industrial Relations Review (1997a): Commission sets out options for the future of the social dialogue. In: EIRR 276, S. 24ff.
- European Industrial Relations Review (1997b): Atypical work in Europe: part one. In: EIRR 282, S. 16.
- European Industrial Relations Review (1997c): UEAPME objects to part-time working agreement. In: EIRR 283, S. 4.
- European Industrial Relations Review (1998a): UNICE will not negotiate on national information and consultation. In: EIRR 291, S. 3.
- European Industrial Relations Review (1998b): Second consultation on working time Directive exclusions. In: EIRR 291, S. 2.
- Falkner, G. (1996): The Maastricht Protocol on Social Policy: Theory and Practice. In: Journal of European Social Policy, Vol. 6, S. 1ff.
- Ferner, A./ Hyman, R. (eds.) (1998): Changing industrial relations in Europe, 2nd ed. Oxford.
- Goerke, L./ Piazzolo, K. (1998): Decision-Making under the EU’s Social Chapter, Discretion and amendments. In: International Review of Law and Economics, (erscheint demnächst).
- Hall, M. et al. (1995): European Works Councils. Planning for the directive. London-University of Warwick.
- Hoffmann, R. (1996): EuroAS-Stichwort: Europäische Sozialpartner (II). In: EuroAs 6, S. 96f.
- Hornung-Draus, R. (1996a): Die Zukunft des Sozialen Dialogs. In: EuroAS 12, S. 198f.
- Hornung-Draus, R. (1996b): Abkommen zum Elternurlaub verabschiedet. In: Der Arbeitgeber, Vol. 48, S. 62f.
- Hornung-Draus, R. (1998): European Employer Organisations: Structure and recent developments. In: Industrielle Beziehungen, Vol. 5, S. 218ff.
- Jacobi, O. (1995): Der soziale Dialog in der Europäischen Union. In: Mesch, M. (Hrsg.): Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa. Wien, S. 257ff.
- Jensen, C.S./ Madsen, J. S./ Due, J. (1997): The voice of European business and industry – The case of UNICE. A study of an employer organisation on the European labour market. In: Flood, P. et al. (eds.): The European Union and the Employment Relationship. Dublin, S. 37ff.
- Keller, B. (1997): Europäische Arbeits- und Sozialpolitik. München-Wien.
- Keller, B./ Sörries, B. (1998): The sectoral social dialogue and European social policy – more fantasy, fewer facts. In: European Journal of Industrial Relations, Vol.4, S. 331 ff.
- Kreimer-de Fries, J. (1997): EU-Teilzeitvereinbarung – kein gutes Omen für die Zukunft der europäischen Verhandlungsebenen. In: Arbeit und Recht, Vol. 45, S. 314ff.
- Lapeyre, J. (1996): First round of European negotiations – the parental leave agreement. In: Gabaglio, E./ Hoffmann, R. (eds.), European Trade Union Yearbook 1995 (ETUI). Brussels, S. 121ff.
- Locke, R./ Kochan, Th./ Piore, M. (Eds.) (1995): Employment relations in a changing world economy. Cambridge-London.
- Rhodes, M. (1998): Das Verwirrspiel der “Regulierung,,: Industrielle Beziehungen und “soziale Dimension,,: In: Leibfried, S./ Pierson, P. (eds.): Standort Europa. Europäische Sozialpolitik. Frankfurt am Main, S. 100ff.
- Schoenaich-Carolath, A.F (1996): Sozialer Dialog auf europäischer Ebene 1995. Ms., Köln.
- Sörries, B. (1998): Die Europäisierung von Arbeitsbeziehungen: Der soziale Dialog und seine Akteure. Eine empirische Untersuchung der Zentralebene sowie ausgewählter Sektoren. München-Mering (erscheint demnächst).
- Streeck, W. (1994): European social policy after Maastricht: The „social dialogue“ and „subsidiarity“. In: Economic and Industrial Democracy, Vol. 15, S. 151ff.
- Streeck, W. (1996): Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: Marks, G.: Governance in the European Union. London, S. 64ff.
- Traxler, F. (1996a): European trade union policy and collective bargaining – mechanisms and levels of labour market regulation in comparison. In: Transfer. European Review of Labour and Research, Vol. 2, S. 287ff.
- Traxler, F. (1996b): Collective bargaining and industrial change: A case of disorganisation? A comparative analysis of eighteen OECD countries. In: European Sociological Review, Vol. 12, S. 271ff.
- Treu, T. (1997): The role of a European social policy. IIRA Fifth European Regional Congress, Dublin - 26 August 1997, Presidential Address, Dublin.
- Weiss, M. (1992): The significance of Maastricht for European community social policy. In: International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Vol. 8, S. 3ff.